



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 01/2022

Dispõe sobre sustar os efeitos do art. 3º da
Resolução nº 02, de 06 de fevereiro de 2020.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, por seus representantes
legais, DECRETA:

Art. 1º Sustam-se os efeitos do art. 3º da Resolução nº 02, de 06 de fevereiro de 2020.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as
disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

A Resolução nº 02, de 06 de fevereiro de 2020, é ato normativo do Poder Executivo expedido pelo Secretário Especial e prevê no seu art. 3º a antecipação do lançamento do ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), exigindo que o contribuinte efetue o pagamento do imposto antes do seu fato gerador.

O art. 53, I, Código Tributário Municipal dispõe que o fato gerador do ISSQN ocorre no
"momento da prestação, em qualquer caso, quando a base de cálculo for o preço do serviço"

No mesmo sentido, o art. 54, III, do CTM prevê que o imposto é devido com a execução da obra.

"Art. 54. O serviço considera-se prestado e o imposto devido ao Município de Armação dos Búzios quando o estabelecimento prestador ou, na sua falta, quando o domicílio do prestador localizar-se em seu território, ressalvadas as seguintes hipóteses, quando o imposto será devido no local:

.....

III – da execução da obra, no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.17 da lista de serviços;..."



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

Desta forma, apesar da Lei Complementar nº 22, de 09 de outubro de 2009, prever expressamente que o imposto somente é devido com a execução da obra, a referida Resolução exige o pagamento do imposto como condição da emissão da licença de obra.

O art. 137, I, do CTM, dispõe que para a expedição das certidões de Habite-se, Aceite de Obras, Mais Valia e Auto de Vistoria, o contribuinte deve apresentar o comprovante de pagamento do ISSQN, ou seja, após concluída a obra.

Art. 137. É indispensável a exibição dos comprovantes de pagamento do imposto incidente sobre a obra:

I – Na expedição das Certidões de “Habite-se”, de “Aceite de Obras”, de “Mais Valia” ou “auto de vistoria” e na conservação ou de conclusão de obras particulares;

II – No pagamento de obras contratadas com o Município.

No entanto, a referida Resolução determina que o imposto seja calculado e cobrado já no licenciamento, em desacordo não só com a Lei Complementar nº 22, mas também com todos os princípios de Direito Tributário.

Art. 3º. Para fins de cumprimento do art. 137, I do CTM (Lei Complementar nº 22/2009), o cálculo e lançamento do ISSQN, quando feitos por estimativa, serão efetuados juntamente com os Tributos referentes à Licença de Construção, e poderá ser parcelado pelo período de validade da primeira Licença.

O Poder Executivo exorbitou o seu poder regulamentar e o Decreto Legislativo é a ferramenta que Poder Legislativo dispõe para corrigir essa conduta, de acordo com os seguintes fundamentos:

A Constituição da República adota o princípio da separação de poderes, prevendo que os mesmos são harmônicos e independentes entre si, nos termos do seu art. 2º.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

Em atenção ao referido princípio constitucional, a Carta Magna conferiu diferentes missões para cada um desses poderes, sendo a do Legislativo criar leis, a do Executivo gerir o Estado e a do Poder Judiciário julgar as demandas de interesse individual ou coletivo.

Com o propósito de evitar que um poder se sobreponha aos demais, foram criados instrumentos que possibilitam o equilíbrio de ações, seguindo o exemplo americano dos *Checks and Balances* (freios e contrapesos).

Nesse sentido, o art. 49, V, da Constituição da República previu como competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”

Seguindo o Princípio da Simetria Constitucional, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica Municipal dispõem de igual forma nos arts. 99, VII e 35, XII.

Art. 99 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

VII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

“Art. 35 - É da competência privativa da Câmara Municipal:

XII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegações legislativas”.

Desta forma, é forçoso concluir que o Poder Legislativo pode sustar ato normativo do Poder Executivo, desde que este exorbite o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa.

Faz-se mister perquirir então, se a resolução se enquadraria como atos normativos, para os fins previstos no art. 35, XII, da Lei Orgânica Municipal.

O ilustre Hely Lopes Meirelles, na obra *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª edição, pág. 746, reconhece que as atos do Executivo podem trazer conteúdo normativo, aplicando-se por analogia às Resoluções:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

“**Compete ao prefeito**, como chefe do Executivo, privativamente, expedir decretos e, **concorrentemente com as demais autoridades executivas**, editar outros atos administrativos, tais como *portarias, instruções, circulares, ordens de serviço, despachos*. **Todos esses atos expressam conduta administrativa do Executivo, embora muitas vezes com conteúdo normativo, como o dos decretos regulamentares** e de outras manifestações de comando geral.”

A resolução em questão não possui efeito concreto mas sim efeito normativo geral, dispondo sobre o procedimento de lançamento e cobrança de imposto, podendo ser objeto de sustação pelo Poder Legislativo, pois se enquadra na hipótese do art. 35, XII, da Lei Orgânica Municipal.

Segundo lição o Insigne Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Administrativo Brasileiro, o regulamento é ato inferior à lei e não pode contraria-la.

“**Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados**. Na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, **desde que não invada matéria reservada à lei**.”

Da mesma forma se posiciona o Ilustre José dos Santos Carvalho Filho, na obra Manual de Direito Administrativo, 21ª edição, pág. 52

“Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para **complementar** a lei; não podendo, pois, a Administração **alterá-la** a pretexto de estar



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

regulamentando. Se o fizer, cometerá ***abuso de poder regulamentar***, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.”

O Poder Executivo exorbita o Poder Regulamentar quando expede Resolução **contrária à lei** ou **em violação ao Princípio da Reserva Legal**, ou seja, neste último caso, cuidando de matérias que somente poderiam ser tratadas por lei formal.

O C. STF firmou entendimento no sentido de que o Poder Legislativo **pode** sustar ato normativo contrário à lei ou em inobservância ao princípio da reserva legal.

"O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. **O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar’ (...).** Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

No que diz respeito ao procedimento, a proposição cabível é o Decreto Legislativo, na medida em que trata de matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal e de efeito externo, nos termos do art. 35, XII, combinado com o art. 58, ambos da Lei Orgânica Municipal.

“Art. 58 - Os decretos legislativos se destinam a regular, entre outras, as seguintes matérias de exclusiva competência da Câmara Municipal que tenham efeito externo:

I - concessão de licença ao Prefeito e ao Vice-Prefeito para afastamento do cargo ou ausência do Município por mais de 15 (quinze) dias, ou para fora do país por qualquer período;

II - convocação de Secretário Municipal para prestar informações sobre matéria de sua competência;

III - aprovação ou rejeição das contas do Município;

IV - aprovação de lei delegada;

V - modificação da estrutura e dos serviços da Câmara Municipal;

VI - formalização de resultado de plebiscito na forma do art. 63, e seu § 3º, desta Lei Orgânica;

VII - títulos honoríficos.

VIII - Fixação de remuneração dos agentes políticos.”

O douto Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, 17ª edição, pág. 615, faz o seguinte comentário sobre o conceito de decreto legislativo:

“Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal.”

Dentre as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo previstas no art. 49 da Lei Orgânica Municipal está o inciso V, que dispõe sobre a sustação de atos normativos do Poder Executivo.

No caso de Armação dos Búzios, não é diferente, pois apesar do art. 58 da LOM não citar expressamente a sustação de atos normativos do Poder Executivo, é possível constatar que se trata



CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR RAPHAEL AMARAL LIMA BRAGA

de rol exemplificativo, não exaurindo as hipóteses de matérias sujeitas aos decretos legislativos, deixando claro que estes são cabíveis sempre que a matéria é de exclusiva competência do Câmara Municipal e de efeitos externos.

O C. STF comunga do mesmo entendimento, conforme se observa no seguinte Acórdão:

“REGULAMENTO - BALIZAS - SUSTAÇÃO - EXECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO. **Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar.** TETO - APLICAÇÃO - LEI E REGULAMENTO. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas.” ADI 1553 / DF.
Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO
Julgamento: 13/05/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Não obstante a questão jurídica envolvida, esse procedimento vem criando diversos entraves para a construção civil no nosso Município, uma das atividades que mais recolhem o ISSQN e geram emprego, sendo certo que tenho recebido diversos arquitetos, engenheiros e construtores que relatam as dificuldades ocasionadas por essa ilegalidade,

Diante desta exposição de motivos, rogo aos nobres pares pela aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, 11 de abril de 2022.

RAPHAEL BRAGA
Vereador Autor